

# Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales

Escuela de Ciencia Política



TESIS DE GRADO

Alumna: Carolina Dominguez

Tutora: Mg. Karina Molina

USAL

UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Julio de 2018

## INDICE

<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>6</b>
1. Presentación y justificación de los hechos.....	6
1.1 Accountability. ¿Por qué es relevante la Accountability social? .....	6
1.2 ¿Qué es la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)?.....	11
1.3 Plan integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo .....	16
2. Problema de Investigación:.....	17
3. Objetivos generales y específicos: .....	18
4. Hipótesis:.....	18
5. Marco Teórico: .....	18
5.1 ¿Qué son las Políticas Públicas?.....	18
5.2. La reforma gerencial del CLAD:.....	27
6. Estado del Arte: .....	30
6.1. El problema medioambiental:.....	30
6.2 . Políticas Públicas Ambientales: el caso Cuenca Matanza-Riachuelo	32
7. ACUMAR y su gestión. Lineamientos de acción para la resolución del PISA 2010: .....	38
8. Marco metodológico:.....	46
8.1 Diseño de investigación: .....	46
8.2 Definición conceptual de las variables : .....	47
8.3 Determinación de los valores de las variables: .....	47
8.4 Definición nominal de los indicadores: .....	47
8.5 Selección de las unidades de análisis:.....	49
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>51</b>
1.Comprobación de la Hipótesis:.....	51
1.1 Variable Independiente: Institucionalización de ACUMAR:.....	51



2. Análisis de los datos: .....	64
<b>Conclusiones</b> .....	<b>68</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>71</b>
<b>Anexo: .....</b>	<b>73</b>

## Introducción

En los últimos años la problemática por el medioambiente ha ido adquiriendo cada vez más relevancia en la ciudadanía, logrando tener una mayor visibilidad e importancia en la opinión pública, sobre todo en lo que respecta al cuidado del medioambiente y las políticas públicas que se aplican al mismo.

Mientras los gobiernos con el correr de los años han tenido una tendencia hacia la descentralización, tanto institucional como política, los problemas ambientales y sociales que vienen aparejados con el medioambiente no conocen de límites geográficos. Si de modo general los problemas ambientales tienden a no respetar las divisiones jurisdiccionales, mucho menos lo harán dentro de las fronteras de los municipios que componen una región metropolitana (Cross & Freytes Frey, 2008). Para ello se requiere de instancias de articulación entre las distintas jurisdicciones.

Estudiar las políticas públicas que se han aplicado en un Estado provee las herramientas para analizar el proceso por el cual un problema es problematizado socialmente. Las políticas estatales permiten una visión del Estado "en acción", desagregado y descongelado como estructura global y "puesto" en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales. Esta visión es complementaria de otros enfoques, con cuyas hipótesis y conclusiones puede controlarse mutuamente (Oslak & O'Donnell).

Existe una relación estrecha entre los problemas ambientales y las políticas públicas, ya que estos afectan de manera directa a la población (a partir de inundaciones, y contaminación ambiental en todas sus formas). Por esto es necesario entender las políticas ambientales en sentido amplio, tanto en la educación de la población para la protección del medioambiente como también en la preservación y conservación de los recursos naturales.



Una consecuencia decisiva de este modo de comprender los problemas y las políticas ambientales es el protagonismo que les cabe a los gobiernos municipales (la CABA incluida) dentro de un esquema de competencias concurrentes que distribuye poderes normativos y ejecutivos entre los tres niveles de gobierno. (Gutiérrez, 2012)

Tomando como caso de estudio a la problemática ambiental que se da en la Cuenca Matanza Riachuelo, este estudio abordará los desafíos que enfrenta una política pública de alto impacto. El objetivo principal será analizar y comprender los avances que ha tenido la misma para resolver la problemática socio-ambiental en la Cuenca Matanza Riachuelo que es llevado adelante por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), organismo creado en el año 2006 mediante una orden judicial para resolver el problema de la gestión de la contaminación que afecta a la región, creando una instancia de articulación interjurisdiccional inexistente hasta ese momento. Se intentará comprender cómo ha sido su accionar dentro del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (PISA) que persigue como objetivo final la recomposición ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo.



Mediante la separación de poderes, el poder legislativo se divide en dos ramas fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos se consolida como moderno. Ambas instituciones que permiten poner límites a la arbitrariedad del poder del Estado. (Peruzzotti, Enrique, Smulovitz, Catalina, 2002)

## Capítulo 1

### Presentación y justificación de los hechos

#### 1.1 Accountability. ¿Por qué es relevante la Accountability social?

La Accountability es un concepto clave que define cómo se controlan y regulan a partir de diversos mecanismos las democracias actuales en el mundo. Como la democracia representativa implica la existencia de una brecha fundamental entre los representantes políticos y los ciudadanos, la misma requiere de la existencia de mecanismos institucionales que aseguren que dicha separación no resulta en gobiernos cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado o en acciones de gobierno ilegales (Peruzzotti, Enrique; Smulovitz, Catalina, 2002). Lo que se busca a partir de esto es reducir la brecha entre representantes y representados.

El concepto de Accountability busca que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, que informen y justifiquen sobre sus decisiones y que eventualmente puedan ser castigados por ellas. Esta concentra dos nociones, la legal y la política. La noción de Accountability legal está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos están enmarcadas legal y constitucionalmente, como sostienen March y Olsen (James G. March; Johan P. Olsen, 1995), esta forma de Accountability se guía por una lógica basada en la “rectitud”: los actores políticos son juzgados sobre la base del cumplimiento de procedimientos considerados “correctos” en tanto los mismos se ajustan a procedimientos legales preestablecidos.

Mediante la separación de poderes, el reconocimiento de derechos fundamentales y el sistema de pesos y contrapesos, es constitucionalismo moderno establece instituciones que permiten poner límites a la arbitrariedad del poder del Estado. (Peruzzotti, Enrique; Smulovitz, Catalina, 2002).



El constitucionalismo moderno se caracteriza por tener una “discrecionalidad regulada dentro de la esfera de las normas” según Schluchter (Peruzzotti, Enrique; Smulovitz, Catalina, 2002). A partir de esto, es que los funcionarios tienen un espacio delimitado en el que pueden moverse, entre la norma legal y una decisión particular, teniendo así un espacio limitado para la discrecionalidad política.

Para que la accountability legal funcione, es un prerequisite la existencia de un sistema legal que cuente con la capacidad de hacer que los funcionarios del gobierno la obedezcan, sin este prerequisite la accountability no es plausible de aplicarse.

El concepto de Accountability política en cambio, hace referencia a las posibilidades que tiene el electorado de que las políticas gubernamentales que se lleven a cabo se adecuen o sean de su preferencia. Esto hace que este tipo de Accountability esté íntimamente relacionada con el concepto de representación, y por ende con las elecciones. Un gobierno es políticamente responsable (accountable) si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado (unresponsive) (Peruzzotti, Enrique; Smulovitz, Catalina, 2002). A partir de esto, las elecciones son el elemento “predilecto” para llevar adelante este tipo de Accountability, ya que proveen a los ciudadanos una herramienta por la cual podrán castigar o premiar el accionar de los funcionarios gubernamentales a partir de sus hechos dándoles o quitándoles su apoyo por medio del voto.

Mediante una metáfora espacial, Guillermo O'Donnell clasificó los distintos mecanismos de Accountability en horizontal y vertical, indicando de esta manera los ejes en que operan las instituciones de control.

Según la definición que da el autor, "la Accountability horizontal consiste en la existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas" (O'Donnell, 2002). Esta se ve claramente reflejada en los sistemas de pesos y contrapesos que tienen las poliarquías, ya que sirven para que entre los distintos poderes se controlen y restrinjan mutuamente.

Para que esta funcione correctamente es necesario el funcionamiento coordinado y convergente de toda una red de instituciones que tienen suficiente autorización legal, autonomía de decisiones y voluntad para hacerla valer. Es por esto que es un importante elemento de disuasión a diversas transgresiones y corrupciones. Sin embargo, muchas veces se ve neutralizada frente a distintos gobiernos por parte de la inacción de distintos actores, por lo que el sistema de pesos y contrapesos se ve obstruido y no termina cumpliendo su función principal.

En cambio, a la Accountability vertical la diferenció principalmente por ser los mecanismos de control externos al gobierno, tradicionalmente el mecanismo electoral, aunque establece que para que esta funcione correctamente es necesario que los funcionarios estatales respeten las libertades y garantías liberales básicas de la población, sobre todo de los débiles y los pobres. A su vez, destaca que existen las organizaciones que supervisan las elecciones y asumen tareas democráticas, como la educación de la población en el conocimiento y ejercicio de sus derechos políticos, y otras que actúan como guardianas republicanas de la legalidad de las acciones estatales en términos de sus posibles transgresiones en contra de otras agencias estatales y de la conducta ética de los funcionarios públicos (O'Donnell, 2002).